

# Representativ demokrati utan partier

## Vad kan vi lära från Svågadalsnämnden?

AV JAN OLSSON OCH ANN-SOFIE LENNQVIST-LINDÉN

This article examines an experiment with a popularly elected non-party based sub-local board in Svågadalen (600 inhabitants), a rural part of Hudiksvall municipality in northern Sweden. The Svågadalen Board is tested between 1996-2002. It is responsible for welfare (school, care of elderly) and development issues (jobs, culture). In contrast to the dominating party-democracy view the evaluation of the Svågadalen Board shows that it is, in fact, possible to take care of collective issues in a representative system without parties. The evaluation shows good results in many respects. The citizens of Svågadalen are to a large extent satisfied with the Board and they don't miss the parties. A majority wants to keep the system after 2002 and would like to see it spread. It seems to be a promising model which can democratise the motley development work as well as deepen and vitalize traditional representative democracy on the local level.

## Partidemokratins dominans och kris

I Sverige och övriga västvärlden har politiska partier länge varit en central och självklar del av den representativa demokratin. Partisystemen växte fram i det tidiga 1900-talet och kan rentav ses som en viktig drivkraft bakom den

moderna demokratins framväxt. Representativ demokrati blev nära nog liktydigt med partidemokrati. Redan på 1920-talet menade Hans Kelsen att "demokrati är med nödvändighet och oundvikligen detsamma som partidemokrati" (citat från Manin 1997, sida 211). Samtidigt får vi inte glömma bort att

det fanns flera decenniers erfarenheter av lokala politiska val innan demokratin verkliga genombrott. Under drygt 50 år, från 1862 års Kommunalförordningar till och med 1900-talets första decennier, växte erfarenheterna med avseende på de politiska valens konkreta genomförande, politisk-demokratiska sedvänjor och ren valtaktik. Det var ingen enkel och snabb väg till ett partibaserat politiskt system. Under 1860-talet betraktades allt partiväsen som något omoraliskt. Partibildningar ansågs vara särintressen som inte tog hänsyn till det allmänna bästa (Palme och Lindberg 1962; Andrén 1966; Hadenius med flera 1993). Vid de första proportionella valen som hölls våren 1910 (landstings- och fullmäktigeval) var inte partierna någon självklarhet över hela landet. På flera orter och i många valkretsar fanns inga partibetecknade valsedlar. Dessutom var den enskilde kandidaten en egen kraft att räkna med och väljarna tog sig friheter, vilket illustreras väl av Sven Ulric Palme:

Och splittringen var ofta mycket stor. Att stryka namn på sedlarna eller skriva till nya var ett påfund som slog an på väljarna. Det fanns också många som skrev sina egna sedlar. I en valkrets i Stockholm räknades ända till 220 listtyper inom en och samma partigrupp. Stora överraskningar kunde således alltid väntas. Det ökade spänningen vid sammanräkningarna (Palme 1962, sida 234 f).

Öppen konkurrens mellan individer var ett framträdande drag i den unga demokratin innan partidemokratin fick sin dominerande ställning. Under det decennium som följde efter det propor-

tionella valsysteemets införande etablerades den partibaserade representativa demokratin. I stort sett finns partierna från det tidiga 1900-talet fortfarande kvar, cirka 100 år senare. Partisystemen har varit mycket stabila under många decennier, inte minst i Sverige. Seymour Lipset och Stein Rokkan menade att partisystemen som växte fram under 1900-talets första decennier blev så att säga nedfrysta. 1960-talets partisystem återspeglade i hög grad 1920-talets samhällseliga konfliktlinjer (Lipset och Rokkan 1967). Det var först under 1970-talet som nya partier började dyka upp och etablerade partier fick problem, något som accentuerades betydligt under 1980- och 90-talen (Gidlund och Möller 1999; Petersson med flera 2000).

Bilden av partidemokratin är idag något paradoxal i den meningen att föreställningen om demokratin som en partidemokrati fortsätter att dominera samtidigt som det har blivit alltmer uppenbart att de politiska partierna befinner sig i en tilltagande kris. Partierna har allt svårare att klara av sina hävdvunna uppgifter som är så viktiga för den representativa demokratin funktionsförmåga. Partierna har problem i flera avseenden. Deras så kallade kanalfunktion har försvagats i och med att medlems- och mötesutvecklingen har varit negativ sedan 1970-talet. Under den senaste tioårsperioden har partierna förlorat drygt en miljon medlemmar. Vidare har rekryteringsproblemen förvärrats. Det har blivit allt svårare att finna personer som är beredda på att kandidera till olika förtroendeposter. Även denna nedgång har pågått sedan 1970-talet, trots att ut-

budet av förtroendeposter har minskat i kommunerna. Dessa problem har också medfört sämre ekonomiska och administrativa förutsättningar samt ett större beroende av partistöd från det offentliga. Om dessa tendenser fortsätter riskerar vi att på något eller några decenniers sikt inte ha kvar dagens typ av partiorganisationer (Gidlund och Möller 1999, sida 172 f; Petersson med flera 2000, sida 27 ff.).

Samtidigt med dessa kristecken lever ändå föreställningen om partidemokratins dominans. Den framkommer tydligt i de senaste statliga utredningarna om den svenska demokratins problem och utmaningar. I slutbetänkandet från Demokratiutredningen sägs bland annat:

Den representativa demokratin är i praktiken en partidemokrati. De politiska partierna har en nyckelroll för mobilisering, debatt, kontroll och ansvarsutkrävande. Ingen kan ersätta dem i rollen av att samla ihop och kanalisera opinioner...

Något demokratiskt acceptabelt alternativ till att låta dem utgöra huvudinstrument för den politiska maktutövningen föreligger inte. I praktiken kan inte en representativ demokrati leva utan att det existerar partier eller i varje fall valallianser som uppfattas som legitima i samband med val (SOU 2000:1, sida 29).

Kommundemokratikommitténs betänkande betonar betydelsen av politiska partier på följande sätt:

Partiväsendets centrala roll för demokratin är uppenbar. Det betyder att vad som än händer inom partierna och hur partierna väljer att agera blir av-

görande för hur den svenska demokratin utvecklas (SOU 2001:48, sida 72).

SNS Demokratiråd, bestående av ett antal framstående demokratiforskare, tillskriver partierna en ännu mer avgörande roll för den representativa demokratin:

Det torde säkert gå att beskriva den partilösa demokratin i positiva ordlag. Adjektiv som spännande, omväxlande och underhållande kunde därmed komma till användning. Men vår egen sammanfattning måste formuleras i betydligt mer negativa termer. Så vitt vi kan bedöma leder ett samhälle med frånvarande eller kraftigt försvagade partier till betydande problem från demokratisynpunkt (Petersson med flera 2000, sida 117).

SNS Demokratiråd hävdar sedan att ett samhälle utan partier skulle leda till ökad makt för rika särintressen, teknokrati och karismatiska ledargestalter. Den samhällstyp som då tonar fram bygger, menar man, på en kombination av elitism och populism. Den för demokratin något ödesmättade slutsatsen blir:

Demokrati utan partier skulle förr eller senare upphäva sig själv (Petersson med flera 2000, sida 117).

Bland de partiaktiva själva finns naturligt nog också föreställningen om partidemokratins dominans starkt förankrad. Gullan Gidlunds och Tommy Möllers grundliga studier av "demokratins tjänare" visar att:

... de partiaktiva genomgående ser partiväsendet som den främsta kanalen för medborgarinflytande. En repre-

sentativ demokrati anses förutsätta vitala partier. Utan partier, ingen demokrati. Andra organisationer kan, menar man, möjligen komplettera partierna som förbindelselänkar mellan medborgarna och den politiska makten, men det handlar i grunden om en ytterst marginell roll (Gidlund och Möller 1999, sida 141).

Gemensamt för ovan refererade skrifter, och många andra, är deras tämligen generella utsagor om partiernas betydelse och avsaknaden av resonemang om hur partiernas betydelse kan komma att variera mellan olika beslutsnivåer i framtiden. Utredare, forskare och partipolitiskt förtroendevalda tycks inte se några alternativ till partidemokratin. Denna dominerande föreställning kommer också till uttryck i Regeringsformen, som tar partierna för givet. I paragraf 7, sägs kort och gott att:

Mandaten fördelas mellan partier. Med parti avses varje sammanslutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning.

Ett mer öppet förhållningssätt framkommer dock i ett bidrag från statsvetaren Folke Johansson. Han har på uppdrag av Kommundemokratikommittén utvärderat erfarenheterna av kommunaldelsnämnderna ur demokratisk synvinkel. När Johansson kommer in på svårigheten för dessa sublokala nämnder att institutionaliseras som demokratiska instrument för medborgarna menar han att en lösning kunde vara att ändra valsättet. I relation till skrifterna ovan är Johanssons mer pragmatiska syn på partierna intressant:

Ett sätt att bidra till institutionalisering och legitimitet skulle alltså kunna vara att ändra valsätt. Det finns entydigt ett starkt folkligt stöd för direktval. Direktval med starkt inslag av personval borde kunna bidra till att förbättra situationen vad gäller de problem som berörts ovan och därmed bidra till att förbättra legitimiteten. Dessutom stämmer direkt- och personval bra med en uppenbar vilja hos KDN-politiker att vara den gamla sortens "förtroendemän". (Johansson 2001, sida 636).

Den gängse bilden är ändå att partiernas problem måste/bör hanteras genom en *partipolitisk förnyelse*, vilket kan handla om nya partier såväl som nya roller och strategier för redan existerande partier. Kommundemokratikommittén menar till exempel att:

...partiväsandets utveckling mot större öppenhet och en utåtriktad dialog är angelägen för att partierna skall kunna behålla en central roll i en representativ demokrati präglad av högt medborgarligt deltagande (SOU 2001:48, sida 73).

Dessutom uppvisar Kommundemokratikommittén en påfallande pragmatisk hållning när det gäller vilken roll som partierna kan spela. Det kan rentav handla om:

samarbete med partipolitiskt oberoende nätverk och grupper eller om att låta icke-medlemmar få kandidera på partiets valsedlar" (SOU 2001:48, sida 73).

En långtgående förnyelse av partierna kan innebära att partiet som en sammanhållen organisation försvagas till

förmån för partiet som en relativt öppen arena med betydligt större utrymme för personlig profilering för partimedlemmar och kandidater. Partierna kan med andra ord luckras upp inifrån, liksom utmanas av alternativa lösningar vid sidan av eller utanför partierna.

Radikala förnyelseidéer som går vid sidan av eller inte bygger på partier (till exempel folkomröstningar genom folkinitiativ, medborgerlig motionsrätt i kommunfullmäktige och partiopolitisk nämnd) ägnas viss uppmärksamhet i utredningar och forskningsrapporter, men ses som kompletterande inslag i en dominerande partidemokratisk modell. Detta är naturligtvis rimligt mot bakgrund av det empiriska faktum att partierna fortfarande dominerar scenen, men ur normativ och konstruktiv synvinkel är det särskilt fruktbart med fördjupade studier av avvikande, unika fall för att få underlag att diskutera alternativens tänkbara implikationer i ett längre tidsperspektiv.

Trots partiernas kris består alltså den dominerande föreställningen om demokratin som en partidemokrati. Innebär inte detta rimligen att demokratin som sådan också är i kris? Svaret på detta centrala spørsmål kan sökas i två frågor: Finns det en löftesrik förnyelse av partierna som innebär ett återskapande av den partibaserade representativa demokratin, mer anpassat till ett postindustriellt samhälle? Finns det alternativa former av demokratisk maktutövning, kanske rentav en representativ demokrati utan partier? Det är den senare frågeställningen som behandlas i denna uppsats genom att fokusera

Svågadalsnämnden i Hudiksvalls kommun, en partiopolitisk nämnd som bedrivs på försöksbasis 1996-2002.

Svågadalsnämnden är ur forsknings-synpunkt ett strategiskt viktigt experiment. Det är därför förvånande att inte någon av alla utredningar som berör lokal demokratisk förnyelse har bidragit till att genomföra empiriska studier av Svågadalsexperimentet. Demokratiutredningen förlitade sig på den begränsade utvärdering som Hudiksvalls kommun finansierade 1996 (Olsson och Forsberg 1997; se också Montin 1998). Demokratiutredningens slutbetänkande på närmare 300 sidor sammanfattar experimentet med följande rader:

I Svågadalen i nordvästra Hälsingland ligger den lokala makten hos en nämnd med ledamöter utan partibeteckning. Vi ser en antydning till en ny sorts lokal politik, inriktad på att komma överens och vara nära medborgarna, en folk rörelse som mer eller mindre direkt utmanar partierna (SOU 2000:1, sida 143).

Beskrivningen ger en något missvisande bild, dels därför att Svågadalsnämndens tillkomst byggde på att samtliga partier i Hudiksvalls kommun godkände experimentet, dels beroende på att effekterna på partierna inte är entydiga. I andra byapolitiskt inspirerade experiment, där kommunledningar i sitt förnyelsearbete också har gått vid sidan av partierna, har ett viktigt motiv varit att bidra till mobilisering av medborgarna som åtminstone på sikt förväntas komma de politiska partierna till del (Olsson 1998). Ett sådant scenario kan inte heller uteslutas i Svågadalsfallet. Det är en

viktig nyansskillnad mellan att utmana eller komplettera partierna. Om partierna utmanas är en öppen fråga. Att komplettera partierna kan vara en strategi att bevara och stärka dem.

## Syfte och metod

Föreliggande uppsats presenterar resultat från en utvärdering av Svågadalsnämnden i Hudiksvalls kommun. Utvärderingen är ett samarbete mellan Hudiksvalls kommun och Novemus, Örebro universitet. Syftet är att utvärdera Svågadalsnämnden med avseende på såväl dess politisk-demokratiska som verksamhetsmässiga aspekter. Den har genomförts i två steg. Den första utvärderingsinsatsen gjordes 1996 i samband med Svågadalsnämndens tillblivelse och den andra under 2001. Resultat från båda dessa insatser presenteras i denna uppsats. Utvärderingen omfattar perioden från och med 1 juli 1996 till och med augusti 2001. Utvärderingen tillämpar en flermetoddesign, som ger förutsättningar för en god validitet och reliabilitet. För det första har *medborgarenkäten* från 1996 upprepats under våren 2001, med i huvudsak samma frågor. Enkäten sändes ut till samtliga röstberättigade svågadalsbor utom till gruppen äldre över 80 år. Svarsfrekvensen var tillfredsställande både 1996 (78 procent) och 2001 (69 procent). För det andra har *intervjuer* gjorts med sex av sju av Svågadalsnämndens ordinarie förtröendevalda, dess tjänsteman Lars Wasell samt några politiker/tjänstemän i Hudiksvalls kommun/centralort. Några

uppföljningsintervjuer har också gjorts. Totalt har 15 personer intervjuats under 2001. Under 1996 och 1997 intervjuades tio respektive sex personer, de flesta nämndledamöter. Samtliga intervjuer redovisas i käll- och litteraturförteckningen. För det tredje har en omfattande korrespondens via e-post förts med förvaltningstjänstemän och politiska partiers företrädare. För det fjärde har vi haft deltagande observationer, dels på Svågadalsnämndens träff med representanter från Delsbo kommunalnämnd och därefter nämndens ordinarie sammanträde den 16 maj 2001 (cirka klockan 18.00-22.00), dels av aktiviteter i samband med Svågadalsveckan 1997. För det femte har vi gjort *dokumentstudier* (policydokument, budgethandlingar, statistik med mera).

I huvudsak bygger uppsatsen på följande två utvärderingsrapporter: (Olsson och Forsberg 1996; Lennqvist-Lindén och Olsson 2001). Om inga specifika källor anges när fakta presenteras är dessa hämtade från den senaste rapporten från 2001.

## Bakgrund

Svågadalen ligger i nordvästra hörnet av Hudiksvalls kommun och ingår i Delsbo kommunedel, som är en av fyra kommunalnämnder i kommunen. Svågadalen är ett glesbygdsområde som har fått vidkännas kraftiga befolkningsminskningar de senaste 30-40 åren, i hög grad beroende på rationaliseringar inom skogsbruket. Utflyttningen har varit stor, vilket har inneburit att be-

folkningens medelålder har stigit. Av Svågadalens cirka 600 invånare är cirka 26 procent över 65 år. Knappt hälften av dem som svarat på enkäten, 47 procent, har arbete på hel- (35 procent) eller deltid (12 procent). En stor andel av de förvärvsarbetande var förr sysselsatta inom agrara näringar men idag utgör dessa endast 7 procent. Flertalet förvärvsarbetande, 54 procent, arbetar idag inom tjänstesektorn<sup>1</sup>. 16 procent är sysselsatta inom skola/barnomsorg och vård/omsorg och en liten andel, 15 procent, återfinns inom tillverkning/hantverk och byggnadsverksamhet. Många pendlar därmed till arbeten utanför Svågadalen.

Svågadalborna har alltså under en längre tid levt med grundläggande försörjningsproblem som på sikt utgör ett hot mot bygdens överlevnad. Redan på 1970-talet började man diskutera bygdens överlevnad. På 80-talet framstod det allt klarare att samhällsservicen sviktade i Svågadalen. Kommunstyrelsen tillsatte då en utredning, ("Samhällsservice i Svågadalen"), bestående av kommunala politiker och chefstjänstemän. Utredningen var klar våren 1987. Den handlade huvudsakligen om underlaget för skolorna i byarna Brännås och Ängebo. Utredningen förordade en nedläggning av Brännås skola och en satsning i Ängebo och föreslog en koncentration av all samhällsservice (kommun- och landstingsservice) till Ängebo i en gemensam anläggning. Tanken var att en sådan anläggning hade möjlighet att bryta sektorstänkandet och därmed bidra till samordningsvinster. Dellenbygdens nyinrättade kommun-

delsnämnd fick ta ansvar för projektet och en ledningsgrupp tillsattes med kommundelschefen som projektledare. Svågadalsprojektet hade därmed kommit igång.

Svågadalsprojektets övergripande mål beskrevs med orden livskvalitet, småskalighet och närdemokrati. Mer konkret formulerades målen på följande sätt:

sörja för en väl fungerande samhällsservice med kontinuitet i verksamheten, genom samverkan över yrkesgränser och mellan fackliga organisationer skapa hela och fasta tjänster, där så behövs genom utbildning, och på så vis trygga kontinuiteten, genom ett intensivt utvecklingsarbete öka möjligheterna till ett bibehållet och stabilt befolkningsunderlag, genom långtgående närdemokrati utveckla kommundelsreformen. (Hudiksvalls kommun 1991, Svågadalsprojektet, sida 3)

Ett omfattande utvecklingsarbete sattes igång med ett stort antal organisationer inblandade, både från Hudiksvalls kommun och från nationell nivå. Vid ett stortmöte med svågadalborna på hösten 1988 presenterades planerna och en referensgrupp för befolkningen valdes. Arbetsgrupper bildades och konkret projektarbete formulerades. (Hudiksvalls kommun 1991, Svågadalsprojektet, sida 3)

Våren 1989 byggdes *Svågagården* som är en anläggning på cirka 3 000 kvadratmeter. Den inrymmer skola och barnomsorgslokaler, hemtjänst och distriktssköterska. Dessutom finns äldreanpassade lägenheter. Vidare finns i centrala delen Folkets Hus stora sal, matsal med tillhörande storkök, samt

en aktivitetshall. Här finns också kyrksal, föreningskök, och ett litet bibliotek. Slutligen finns en tvättstuga och verkstäder för trä och textil. Svågårdens hade en särskild ledningsgrupp och ett självförvaltningsråd. Verksamhetsansvariga utgjorde tillsammans med fackliga representanter husets ledningsgrupp. Självförvaltningsrådet bestod av nio personer, som representerade olika organisationer samt personalrepresentanter. Rådet svarade för verksamheten inom skola, barnomsorg, äldreomsorg, kultur och fritid inom området. För detta tilldelades medel ur kommunandelens budget.

Kommunens egen utvärdering av Svågardsprojektet och andra undersökningar - bland annat en doktorsavhandling av Lars Carlsson - lyfter fram några centrala slutsatser av Svågardsprojektet, som är särskilt intressanta utifrån ett politiskt-demokratiskt perspektiv. För det första beskrivs svågardsborna som en outnyttjad resurs. I en medborgarundersökning 1992 tillfrågades medborgarna om deras beredskap att göra något för Svågards utveckling. Av de tillfrågade var det 21 procent som redan var engagerade. 15 procent sade sig vara beredda att ställa upp. Hela 64 procent av svågardsborna ansåg sig inte kunna göra något (24 procent) eller var inte beredda att ställa upp (40 procent) (Bergroth, A. och Bergroth, M. 1992, bilaga tabell 32). Detta kan tolkas på olika sätt. Utvärderarnas tolkning är:

Det visar på dåligt självförtroende. Orsaken till det svala engagemanget kan vara den 'uppifrånstyrning' som varit utmärkande för projektet. By-

borna har inte känt sig delaktiga i processen (Bergroth, A. och Bergroth, M. 1992, sida 29).

I sin doktorsavhandling talar också Lars Carlsson om byutveckling uppifrån (Carlsson 1993, sida 125). Denna karaktär hos Svågardsprojektet är kartlagd och analyserad på ett övertygande sätt. Däremot kan man diskutera om svågardsbornas begränsade intresse var ett uttryck för dåligt självförtroende eller om det snarare ska tolkas som ett kritiskt och rationellt intresse som i själva verket bottenar i ett bra självförtroende och visst egensinne.

En annan viktig erfarenhet var tendensen till att några personer tog på sig för mycket arbete. Utvärderarna framhåller:

Sådana personer verkar på gott och ont som oersättningsbara, vilket också ger en negativ effekt på andra människor som får en känsla av otillräcklighet. Det är viktigt att denna problematik uppmärksammas och diskuteras (Bergroth, A. och Bergroth, M. 1992, sida 29).

En tredje slutsats var att erfarenheterna av Svågards intresseförening och självförvaltningsråd var positiva. Självförvaltningsrådet, med handhavande av budget för området, bedömdes vara av särskilt stort värde för att byborna skulle känna att utvecklingsarbetet angår dem. Vidare framhöll utvärderarna att:

En speciell problematik med självförvaltningsrådet är hur representationen ska se ut och hur det ska bli en reell koppling mellan självförvaltnings-



rådets representanter och dem de representerar. I Svågadalens vill man inte bygga denna representation på de etablerade politiska partierna, utan istället en representation utifrån föreningar på orten (Bergroth, A. och Bergroth, M. 1992, sida 30).

Det innebär att demokratiinitiativet, till det som så småningom blev den partiopolitiska nämnden, kom nerifrån, från engagerade svågadalsbor. Vid intervju med en representant för Svågadalens intresseförening underströks att man i självförvaltningsrådet upplevde det orättvist att vissa föreningar var representerade i rådet men inte andra. Å andra sidan kan man hävda att det ändå var uppifrånstyrt, i den meningen att det var en liten aktiv del av svågadalborna – den sublokala eliten – som var drivande. Vad som är upp eller ner beror på utgångspunkten.

Svågadalens självförvaltningsråd inkom med en skrivelse till Hudiksvalls kommun den 30 november 1994, i vilken rådet föreslog att kommunstyrelsen skulle inrätta en opolitisk nämnd i Svågadalens. I skrivelsen fanns bilagt förslag till reglemente och vidare föreslogs att nomineringen till nämnden skulle ske via allmänna val inom skolans upptagningsområde. Efter en politisk process kunde enighet nås bland partierna i Hudiksvalls kommun om inrättandet av en opolitisk nämnd under en försöksperiod. Representanter för Folkrorelserådet *Hela Sverige ska leva* spelade en viktig roll i denna process genom att samtala och försöka påverka partierna. Vid Hudiksvalls kommuns fullmäktigesammanträde den 29 januari 1996 beslutades:

att inrätta en opolitisk nämnd för de frågor som idag handläggs av Svågadalens självförvaltningsråd, att nämnden får verka under en försöksperiod från och med 1 juli 1996 - 31 december 1998 och att försöket utvärderas senast januari 1998, samt att uppdraga åt kommunkansliet att upprätta förslag till reglemente för den opolitiska nämnden samt avge förslag om hur valet skall genomföras. (Hudiksvalls kommun, kommunfullmäktige protokoll 1996-01-29, blad 12).

Vid sammanträdet framförde kristdemokraten Kent Sjöberg önskemålet att nämnden bör benämnas partiopolitisk nämnd istället för opolitisk. Detta ändringsförslag avsågs av kommunfullmäktige (Hudiksvalls kommun, kommunfullmäktige protokoll 1996-01-29, blad 12).

Denna terminologiska skillnad är intressant att notera. Frågan är vad olika aktörer lägger in i ordet opolitisk och partiopolitisk. Ska Svågadalens demokratiska nämnd ägna sig åt politik utan partier eller är det fråga om kollektiv värdefördelning som i någon mening är tänkt att vara icke-politisk? Orden opolitisk och partiopolitisk syftar i första hand på att de politiska partierna inte ska nominera kandidater i valet till nämnden. Istället sker nominering av enskilda individer i bygden och om de nominerade är intresserade att ställa upp kandiderar de i valet till nämnden. En alternativ tolkning är att begreppet opolitisk faktiskt avser något som inte har med politik att göra och som delvis kan fångas av andra termer såsom självförvaltning och lokal utveckling. Ett sådant synsätt kan ligga både i partiernas och i byalagens intressen. För partierna

kan det vara lämpligt att politik blir synonymt med partipolitik och bland byalagens människor finns det knappast något intresse att förknippas med politik eftersom det kan sammanblandas med partipolitik. Bygderörelsens politikskapande har en konsensuskaraktär och skiljer sig därför i grunden från partipolitiken. Man kan således tolka valet av termen opolitisk nämnd som uttryck för en arbetsfördelning mellan olika former av lokalt politikskapande. Vi kommer i denna uppsats att tala om Svågadalsnämnden som en partiopolitisk nämnd, eftersom vi menar att nämnden rimligen måste ses som en politisk instans. Dessutom stämmer detta språkbruk väl med det som tycks ha etablerats i Hudiksvalls kommun. I vår e-post-intervju med företrädare för politiska partier framhöll flera att termen opolitisk nämnd kan leda tankarna fel. Exempelvis uttryckte sig ordföranden för Hudiksvalls socialdemokrater, Sven-Erik Joelsson, på följande sätt:

Innan jag svarar på dina frågor vill jag göra ett klarläggande. Svågadalsnämnden är en partiopolitisk nämnd men inte opolitisk nämnd. Svågadalsnämnden har att hantera synnerligen politiska frågor på delegation från kommunfullmäktige (e-post från Sven-Erik Joelsson 010809).

Den partiopolitiska nämnden är folkvald. Röstberättigade är desamma som är röstberättigade i ordinarie kommunalval. Det är fråga om ett nomineringssval som i praktiken utgör ett förslag till kommunfullmäktige i Hudiksvalls kommun om att utse sju ordinarie le-

damöter och sju ersättare till Svågadalsnämnden. Detta förfaringsätt är nödvändigt eftersom det inte finns någon laglig grund för tillsättning direkt genom valresultatet. Val till nämnden hölls första gången söndagen den 5 maj 1996. Nämnden skulle prövas under en försöksperiod på 2,5 år (1/7 1996 - 31/12 1998). Under våren 1998 beslutades att försöksverksamheten ska fortsätta även under mandatperioden 1998-2002. Ett nytt val till nämnden hölls den 15 november 1998.

Det som gör Svågadalsnämnden till en radikal förnyelse är frånvaron av politiska partier. I övrigt är det frågan om ett sublokalt politiskt system med många bekanta drag. Det är en representativ demokrati, en folkvald nämnd som har rätten att fatta kollektiva värdefördelningsbeslut, som i hög grad är bindande för medborgarna. Det är därmed fråga om ett partiopolitiskt demokratiskt system som fattar politiska beslut. En viktig skillnad i förhållande till svenska kommuner är att Svågadalsnämnden inte har beskattningsrätt, planmonopol och en allmän kompetens. Det finns med andra ord ett stort beroende av Hudiksvalls kommun. Svågadalsnämndens struktur, beslutskompetens och budget bestäms av kommunen. I princip kan man likna Svågadalsnämnden vid en mycket liten, folkvald kommundelsnämnd. Personvalsinslaget underminerar dock det ofta återkommande argumentet mot folkvalda kommundelsnämnder som går ut på att man riskerar att bygga in partipolitiska konflikter mellan kommundelnivån och kommunen centralt (fullmäktige och

kommunstyrelse). I en kommun med vänstermajoritet till exempel skulle det kunna bli starka spänningar och styrningsproblem om några kommundelsnämnder skulle ha borgerlig majoritet, vilket dock inte bekräftas av nordiska data (Klausen 1999). I Svågadalsfallet kan det naturligtvis bli fråga om politiska konflikter av andra slag mellan olika nivåer. Två folkvalda institutioner i samma kommun kan ju båda göra anspråk på att representera folkviljan.

## Demokratiteoretiska utgångspunkter

Vi beaktar flera viktiga demokrati värden i utvärderingen av Svågadalsnämnden. För det första är någon form av miniminivå av medborgerlig *mobilitet och deltagande* avgörande för varje demokratis funktionsförmåga. Om till exempel svågadalsborna låter bli att kandidera till nämnden och/eller rösta i valet faller hela demokratiexperimentet. Vidare förutsätter en väl fungerande demokrati att människor är beredda att delta i sammankomster, att organisera sig, försöka initiera och driva frågor etc. Innebär den partipolitiska nämnden en tillbakagång för politiska partier i Svågadalen med risk för en underminering av den partibaserade representativa demokratin? Håller en ny typ av politik på att växa fram med nya former för medborgerlig organisering eller framträder behovet av politiska partier särskilt starkt i deras frånvaro?

En andra typ av demokrativärde, som ligger nära deltagande, handlar om

*omfattning och kvalitet i det lokala politisk-demokratiska samtalet*. I synnerhet är det intressant att öka förståelsen av vad som kännetecknar Svågadalsnämndens partipolitiska möten. Innebär friheten från partilinjer att det blir bättre förutsättningar för en öppen och mer överläggande diskussion, en deliberativ demokrati som handlar om det goda argumentets primat? Kanske är det så att traditionella partiideologier och konfliktlinjer ändå kommer till uttryck i nämndens diskussioner? Alternativt kan man föreställa sig att avsaknaden av partigrupp kan medföra att kraften och tryggheten går förlorad i förtroendeuppdraget. Politiken riskerar därmed att fragmenteras och försvagas. Relevanta konfliktlinjer kan komma i skymundan och leda till politisk anonymisering och en stark lokal tjänstemannamakt.

För det tredje är det mycket angeläget att *representativitet och ansvarsutkrävande* har förutsättningar att fungera. Det är centralt för varje demokratiskt system (Lewin 2001). Frånvaron av partilinjer kan medföra osäkerhet om vad människor som kandiderar till nämnden står för och vill försöka uppnå. Det kan vara svårt för den enskilde medborgaren att göra ett rationellt val om det inte finns partiideologiska skiljelinjer i valrörelsen. Alternativt kan just frånvaron av partier göra denna nya lokalpolitik mer öppen och sakfrågeorienterad. Vilka är för- och nackdelarna med Svågadalsnämnden med avseende på representativitetsvärdet? Om detta partipolitiska system har svårt att skapa en nämnd som är representativ för bygden och där nämndens politiska in-

riktning är oklar kan detta i sin tur medföra problem för medborgarna att utkräva politiskt ansvar. Vem eller vilka ska medborgarna hålla som ansvariga, nämnden som helhet, enskilda personer eller något slags informell grupp-bildning i nämnden?

*Rättssäkerhet* är ett fundamentalt värde för en väl fungerande demokrati. Det handlar om individens rättigheter i förhållande till den offentliga makten och om spelregler som underlättar kontroll av makthavare samt begränsar deras möjligheter att dra personliga fördelar av sitt uppdrag eller ämbete. Vi har inte möjlighet att lägga någon stor tyngdpunkt på detta, men vi kommer ändå att beakta en del erfarenheter kring bland annat jäv och administrativa rutiner.

Centralt för varje demokrati är att försöka förverkliga folkviljan, vilket innebär att politikens utfall hamnar i fokus vid sidan av viktiga processvärden (såsom deltagande, representativitet etc). Politikens utfall kan i detta perspektiv undersökas med avseende på verksamhetens måluppfyllelse. Just detta, att en demokrati kan erhålla legitimitet via den verksamhet och service som tillhandahålls medborgarna, har varit centralt för svensk demokrati under 1900-talets efterkrigstid. Denna epok kännetecknades av stabil ekonomisk tillväxt och ett kontinuerligt byggande av den moderna välfärdsstaten. Statsvetaren Jörgen Westerståhl myntade uttrycket *servicedemokrati* för att sammanfatta detta (Westerståhl 1956). Mycket av det folkliga förtroendet och stödet för svensk demokrati hämtade

näring från det faktum att demokratin levererade; att svensk demokrati framstod mycket framgångsrik. Vid sidan av mer verksamhetsinriktade utfall kan man även tala om *demokratins handlingskraft* och med detta betona att demokratin löpande ställs inför problem och utmaningar som på ett eller annat sätt bör hanteras. Vi kommer i denna rapport att analysera hur Svågadalsnämnden både har skött den löpande verksamheten (såsom skola, dagis och äldreomsorg) och hur angelägna problem och utmaningar har hanterats.

Förutom dessa grundläggande värden för en väl fungerande demokrati kommer vi att analysera och diskutera vad som händer med medborgar-, politiker- och tjänstemannaroller när inte partierna finns med. Ett intressant tema är om interaktion och rollsammansblandning tilltar eller om det snarare blir fråga om ett tydliggörande av roller och en eventuell uppdelning i "vi och domkategorier". Av stort intresse är också att analysera könsaspekten med tanke på att flera tidigare studier har visat att kvinnor lockas av byapolitiken i högre grad än av traditionell kommunalpolitik (Olsson och Forsberg 1997, Herlitz 1998). Till skillnad från formell kommunalpolitik kännetecknas det byapolitiska utvecklingsarbetet av en mer handlingsorienterad lokalpolitik, med starka inslag av direkt demokrati (stormöten, telefonkedjor etc), flexibilitet, samordning och inkludering samt informell organisering. Något paradoxalt tycktes inte kvinnor vid första mättillfället 1996 intressera sig för Svågadalsnämnden i samma utsträckning som byapolitiken i

allmänhet. Av de 21 svågadalsbor som var villiga att kandidera fanns 15 män och sex kvinnor, det vill säga 71 mot 29 procent! Det motsvarade åtta procent av den manliga populationen på 170 personer och tre procent av den kvinnliga, uppgående till 181 individer. Varför detta begränsade intresse från kvinnor? Är den partiopolitiska nämnden som organisationsform mer intressant för män? Innebär den folkvalda nämndens formaliserade konkurrens mellan kandidaterna att män lockas att delta, medan kvinnor tenderar att dra sig ur? Eller är det en fråga om tid, kvinnorna har kanske varit mer avvaktande inledningsvis?

## Demokrativärden i Svågadalsexperimentet

### *Medborgerlig mobilisering och deltagande*

Ett centralt mått på mobilisering och deltagande är de röstberättigade svågadalsbornas benägenhet att delta i nomineringsvalen till Svågadalsnämnden. Detta deltagande uppgick till 70 procent 1996 och 62,2 procent 1998. Minskningen på 7,8 procentenheter torde i hög grad kunna förklaras av två förhållanden. För det första föregicks valet 1996 av en betydande medial uppmärksamhet och genomfördes i maj, medan valet 1998 ägde rum i mörka november, cirka sex veckor efter att de ordinarie valen till kommun, landsting och riksdag hade genomförts. En viss valtrötthet kan inte uteslutas. För det andra bör minsk-

ningen ses i relation till den mer allmänna tendensen till minskat valdeltagande, som för Hudiksvalls kommun innebar en minskning med sex procentenheter mellan valen 1994 och 1998. Alldeles nyligen, den 17 november 2002, hölls ett tredje nomineringssval till Svågadalsnämnden. Den här gången uppgick valdeltagandet till 58,8 procent.

Nivån på valdeltagandet i nomineringsvalet är ganska låg jämfört med till exempel kommunalvalen i ett riksgenomsnitt och valdeltagandet till kommunfullmäktige i Hudiksvall (76,3 procent 1998). Det är en skillnad på cirka 14 procentenheter. Det är dock viktigt att understryka att svågadalsvalen har genomförts separat, utan draghjälp från de ordinarie valen till kommun, landsting och riksdag. Det är naturligtvis en svår fråga vilken nivå på deltagandet som är rimlig att förvänta sig när det är fråga om ett unikt experiment. Utifrån ett partikritiskt perspektiv kunde man förvänta sig att den nya spännande "Svågadalsdemokratin" borde locka till högre deltagande än vad som gäller i dagens partidemokrati, åtminstone så länge som experimentet känns nytt och spännande ("nyhetens behag"). En motsatt utgångspunkt är att värdera valdeltagandet i ett demokratihistoriskt perspektiv. Vi skulle då konstatera att partidemokratin behövde flera decennier för att nå upp till riktigt höga nivåer i valdeltagande. Samtidigt är historiska komparationer av det här slaget svåra att göra eftersom människors livsvillkor har förändrats radikalt. Medborgarna har idag en betydande

demokratierfarenhet, vilket skulle kunna tala för ett ganska högt deltagande redan på kort sikt. En ytterligare aspekt är att Svågadalsnämndens när-demokrati har en kontinuerlig medborgarkontakt som paradoxalt nog kan reducera det upplevda behovet av att behöva rösta för att kunna påverka.

Det bedrevs inga personvalskampanjer i svågadalsvalen. Det var överhuvudtaget inte fråga om traditionella valrörelser. Kandidaterna hade genomgående en mycket låg profil. Det var fråga om ett personval utan personvalskampanj. Inga valplattformar produceras. Inga kampanjresor runt till byarna genomfördes. Vid valet 1998 upprättades dock ett informationsmaterial där kandidaterna berättade vad de ville arbeta med om de blev invalda i nämnden. Det var fråga om konkreta sakfrågor som till exempel vägar, barnomsorg, skola och distriktssköterskeservice. Samtidigt har bara två nomineringsval genomförts och vilka erfarenheter och strategier som kan utvecklas över en längre tidsperiod är en öppen fråga. Vidare är det viktigt att understryka att en kampanjfri valrörelse kan vara möjlig tack vare många vardagliga kontaktytor och en bred personkännedom i det lilla samhället. En stark personvalskampanj skulle, menar flera förtroendevalda i nämnden, kunna kännas onaturlig och därmed bli kontraproduktiv. Personval utan personvalskampanj tycks inte utgöra ett problem för svågadalsborna. De kandidater väljarna har att ta ställning till är aktiva och samhällsengagerade människor, som är väl kända. I medborgarenkäten

frågade vi svågadalsborna om de känner till vilka personer som sitter i Svågadalsnämnden. Drygt 63 procent angav att de kände till de flesta och drygt 24 procent kände till någon enstaka ledamot. Endast knappa nio procent kände inte till någon.

Ett annat positivt resultat är att antalet svågadalsbor som är beredda att kandidera till nämnden har ökat något, trots att befolkningen minskar i antal och blir äldre. Vidare har denna rekryteringsreserv, som 1996 hade en klar övervikt av män (76 procent), fått en jämn könsfördelning 2001. Denna utveckling är mycket viktig med tanke på att rekryteringsreserven är liten i absoluta tal. I utvärderingen 1996 framhölls att detta var problematiskt och utgjorde ett potentiellt hot mot nämnden. År 2001 uppgick rekryteringsreserven till 25 personer. Av dessa är 13 män och 12 kvinnor, vilket motsvarar 8 procent av både den manliga och kvinnliga populationen. Det innebär en klar förbättring även om marginalen fortfarande är liten.

Ett tredje positivt resultat vad gäller mobilisering och deltagande är att föreningslivet i Svågadalen har ökat sedan 1996. Denna ökning är koncentrerad till byalag och "annan" förening (som främst är skoter- och jaktföreningar med stort manligt deltagande). Utifrån Svågadalsnämndens perspektiv är det särskilt den ökade aktiviteten i byalagen som är intressant. De mycket aktiva i byalagen har inte blivit fler, ökningen har skett bland dem som säger sig vara ganska aktiva (från 15 till 22 procent) och dem som är passiva med-

lemmar (från 12 till 21 procent). Svågadalsnämndsledamöterna berättar också i intervjuerna att de har försökt att engagera byalagen för att till exempel arrangera Svågadalsnämndens öppna förnöten. Aktivitetsförändringen i byalagen i kombination med att var fjärde svågadalsbo upplever att det har blivit fler politiska diskussioner i bygden, kan tolkas som ett växande underifrån-engagemang i Svågadalen. Intressant är också att det finns en klar könsskillnad i byalagen: 42 procent av männen uppger sig vara engagerade på något vis mot 55 procent av kvinnorna. Aktivitetsförändringen i byalagen i kombination med att var fjärde svågadalsbo upplever att det har blivit fler politiska diskussioner i bygden, kan tolkas som ett växande underifrånengagemang i Svågadalen; en vitalisering av den sublokala demokratin.

Innebär den partiopolitiska nämnden en tillbakagång för politiska partier i Svågadalen med risk för en underminering av den partibaserade representativa demokratin? Svågadalsbornas engagemang i politiska föreningar, vilket är en relativt vid definition av politiskt parti, har inte minskat. Denna typ av engagemang ligger i princip stilla. Däremot är det svårt att tala om att den partibaserade representativa demokratin i Svågadalen undermineras av byalagen och Svågadalsnämnden, eftersom partierna redan för en tynande tillvaro. I våra intervjuer har vi inte kunnat spåra någon lokal partipolitisk aktivitet. De förtroendevalda i Svågadalsnämnden säger sig inte ha blivit kontaktade av partier och har inte heller själva tagit

några sådana initiativ. En vanlig kommentar i intervjuerna var att det inte finns någon partiföreningsaktivitet i Svågadalen. I medborgarenkäten säger 23 procent av svågadalsborna att de är medlemmar i någon form av *politisk förening* (vid definition!), men av dessa är de flesta passiva (17 procentenheter). Det ska jämföras med att 49 procent av svågadalsborna är medlemmar i *byalag*. Aktivitetsgraden är också betydligt högre här, 28 procentenheter av de 49 (det vill säga 57 procent av medlemmarna) anser sig vara ganska eller mycket aktiva.

Vidare ser inte svågadalsborna att partierna skulle kunna utgöra ett alternativ till hur Svågadalsnämnden nu fungerar. I medborgarenkäten ställde vi frågan: "Svågadalsnämndens folkvalda ledamöter representerar inte några politiska partier. Vad anser Du om det?". En klar majoritet på 56,8 procent tycker att detta är ganska eller mycket bra. Närmare 40 procent anser till och med att detta är mycket bra. Endast nio procent av svågadalsborna menar att frånvaron av partier är ganska eller mycket dåligt. Drygt 34 procent anger ingen uppfattning. Idén om en representativ demokrati utan partier på den sublokala nivån har ett starkt stöd från medborgarna efter en försöksperiod på fem år. Detta klara ställningstagande mot partierna när det gäller Svågadalsnämnden kan dock inte tolkas som ett mer allmänt ifrågasättande av partierna med tanke på att över 76 procent av svågadalsborna röstade i kommunalvalet 1998 och i hög grad lade sina röster på traditionella partier (m=3,4%, c=25%,

fp=0,5%, kd=14,5%, mp=6%, s=31,8%, v=18%, övr=0,5%). Två typer av representativ demokrati tycks alltså kunna fungera väl sida vid sida.

### *Det demokratiska samtalet*

En andra typ av demokrativärde, som ligger nära deltagande, handlar om omfattning och kvalitet i det lokala politisk-demokratiska samtalet. I synnerhet är det intressant att öka förståelsen av vad som kännetecknar Svågadalsnämndens partiopolitiska möten. Innebär friheten från partilinjer att det blir bättre förutsättningar för en öppen och mer överläggande diskussion, en deliberativ demokrati som handlar om det goda argumentets primat? På basis av existerande data måste svaret bli ja på denna fråga. Svågadalsnämndens sammanträden beskrivs av ledamöterna, oberoende av varandra, som möten där diskussionerna är livliga och öppna med ömsesidigt givande och tagande. Någon ledamot menar till och med att det diskuteras för mycket. Ledamöternas bilder av beslutsprocessen stämmer väl överens med den bild vi fick av ett nämndsammanträde som vi observerade. Några partilinjer tycks inte smyga sig in, varken traditionella partipolitiska skiljelinjer eller annan typ av återkommande gruppbildning. Däremot bevakar ledamöterna sina byars intressen, vilket dock inte sker i form av ett nollsummespel. I grunden är det ett konstruktivt givande och tagande mellan enskilda individer i olika typer av sakfrågor. Oftast kommer man överens. Det är sällan votering. En viktig förut-

sättning för dessa deliberativa samtal är dels frånvaron av partilinjer som styr ledamöternas agerande på mötena, dels nämndens litenhet som medger en livaktig och bred diskussion.

Intressant att notera är att flera ledamöter menar att diskussionsklimatet i nämnden skulle förändras med öppna nämndmöten och flera uppger spontant att de själva skulle bli tystare om nämndsammanträdena var offentliga. Det kan delvis ses som ett problem som följer av frånvaron av partier. Nämndledamöterna, utan stöd av någon parti-grupp, blir utsatta som individer. Detta medför sannolikt att grupp känslan och samhörigheten i nämnden förstärks på gott och ont. Det upplevs finnas en motsättning mellan ett deliberativt samtal i nämnden, å ena sidan och offentlig insyn och en mer allmän debatt, å den andra. Detta framstår något paradoxalt och olyckligt ur demokratisynpunkt; att det goda samtalet skulle förutsätta slutenhet. I och för sig är detta en slutsats som vi känner igen från förhandlings-teori och EU-politikens praktik (Olsson 1999), men förväntningarna och ambitionerna borde rimligen vara betydligt högre i det lilla, sublokala sammanhang som Svågadalen utgör. Eller är det precis tvärtom? Ledamöternas tveksamhet till öppna möten hänger ihop med att de har känt av en ganska hetsig och hård kritik periodvis från en liten grupp svågadalsbor. Flera menar, både medborgare och ledamöter, att litenheten är ett problem. Några hävdar till och med att det är ett så allvarligt problem att Svågadalsnämnden inte bör permanentas. Är det så att den lilla miljön, där "alla



känner alla", blir särskilt hård och kritisk, kanske i en sådan utsträckning att det rentav skulle vara svårt att praktisera demokratiskt beslutsfattande?

Frågan är dock om inte just öppenheten är en bra strategi för att försöka skapa en mer konstruktiv och fruktbar diskussion, inte minst mellan medborgarna och nämndens ledamöter. I tystnaden och slutenheten växer misstänksamheten och när det finns många kontaktytor och tillfällen till samtal kan ryktesspridningen gå fort. Medborgarnas rättighet att kritisera sina politiker bör rimligen också vara förenat med ett ansvar att försöka bidra konstruktivt, något som öppenheten torde underlätta. Den hetsige och onyanserade kritikern brukar inte få mycket utträttat i offentlighetens ljus. Öppna nämndsammanträden och någon form av skriftlig sammanfattning av diskussionerna, som komplement till de officiella beslutsprotokollen, vore värdefullt ur demokratisynpunkt och borde, enligt vår mening, beaktas som en tänkbar reformväg för Svågadalsnämnden. Även om sådana förändringar kan framstå kravfyllda på kort sikt är vi övertygade om att det är en vinnande väg för demokratin.

### *Representativitet och ansvarsutkrävande*

Den grundläggande samhällskonflikten för människor i Svågadalen, liksom i stora delar av Sverige, handlar om att kunna försörja sig och bo kvar i sin hembygd. Konflikten handlar om arbetstillfällen, offentlig service med

mera och finns mellan den sublokala miljön och resursfördelningen som större organisationer hanterar (kommuner, företag, länsstyrelser etc). Det blir därför i hög grad fråga om inomkommunala spänningar mellan centralorten och de mer perifera delarna av kommunen. Det är uppenbart att det finns misstänksamhet och spänningar mellan svågadalsbor, å ena sidan och kommunala företrädare från centralorten Hudiksvall, å den andra. Samtidigt bevakar också varje byalag den egna byns intressen i förhållande till andra byar i Svågadalen. Det är med andra ord en platsideologi som är drivkraften på olika nivåer, medan partiideologin tycks ha förlorat i relevans (Herlitz 1998).

Detta är en förändringsprocess som har ägt rum under de senaste decennierna. Konflikten mellan kapital och arbete, höger och vänster, som drivkraft och politisk bestämningsgrund är inte lika stark som tidigare, i synnerhet har den försvagats i särskilt utsatta områden. Där känns partipolitiserings ofta främmande. Man anser sig inte har råd med en partipolitisk profilering, utan efterlyser snarare ett brett koalitionsbyggande. En viktig aspekt av denna förändringsprocess, som kulturgeografen Ulla Herlitz har betonat, är att kommunsammanslagningarna har skapat ett tomrum i stora delar av våra kommuner. De kommunala förtroendeuppdragen har koncentrerats till centralorter och allt färre kommunalt förtroendevalda bor i glesbygden. Istället har allt fler byalag, lokala utvecklingsgrupper, sockengrupper etc. vuxit fram

i dessa områden. I slutet av 1990-talet uppgick de till cirka 3 700 med cirka 70 000 aktiva (Herlitz 1999). Ulla Herlitz sammanfattar processen kärnfullt:

Det politiska systemet lade ner sig självt. På landsbygden och i mindre tätorter skapades ett demokratiskt underskott, ett tomrum, utan att det fylldes med något annat (...) Tomrum är till för att fyllas... (Herlitz 1999, sida 414).

Det är mot den här bakgrunden vi ska se att svågadalsborna inte saknar partierna i svågadalsdemokratin. Det är byalag och föreningar som har blivit allt viktigare för politikskapandet, samtidigt som det har medfört större utrymme för individen. De flesta som kandiderar till nämnden är väl kända i bygden och de kan bedömas både med avseende på vad de står för och vad de har utträttat tidigare i byalag och andra lokala föreningar. I detta avseende är litenheten en styrka. Personval utan personvalskampanjer tycks vara något "naturligt" för denna bygd, snarare än att det upplevs som ett problem. Fördelarna upplevs också starka i det vardagspolitiska arbetet i Svågadalsnämnden. Politikskapandet blir mer öppet och sakfrågeorienterat, utan ideologiska positioneringar och partipolitiska låsningar. Det är med andra ord en samarbets- eller konsensusdemokrati, som har sina fördelar när det handlar om att åstadkomma resultat som är brett förankrade i bygden. Det innebär också att det i praktiken är nämnden i sin helhet som svågadalsborna ska hålla som ansvarig, även om det i princip är fråga om

ett personligt mandat från väljarna.

Om representativiteten är bristfällig i en konsensusdemokrati som denna riskerar den att komma i otakt med delar av sina väljare. Det finns tendenser till detta i Svågadalen, som bottnar i en ojämn geografisk representativitet i Svågadalsnämnden. Medborgarna i de delar av Svågadalen som är minst representerade i nämnden är i olika avseenden mer kritiska och mindre nöjda än medborgarna i de geografiska områden som har en hög så kallade representationskvot (se tabell 1 i appendix). Detta är ett allvarligt demokratiproblem som inte Svågadalsnämndens ledamöter verkar vara medvetna om. De har i intervjuerna framhållit att den geografiska representativiteten ser bra ut. Med tanke på att platser i nämnden inte reserveras för olika byar är det naturligtvis lite av en slump hur den geografiska sammansättningen blir. Den relativt jämna fördelningen tyder på att väljarna delvis röstar på kandidater från den egna bygden. Ändå är det så att den bristande geografiska representativitet, som trots allt finns, tycks medföra negativa effekter när det gäller värdering av och förtroende för nämnden (se tabell 2 i appendix). Samtidigt är det ett problem som inte nämnden kan belastas med. Invånarna i varje by har naturligtvis ett eget ansvar för att föreslå och att eventuellt själva ställa upp som kandidater.

En del av de kritiska svågadalsborna menar att konsensusdemokratin är ett demokratiproblem i den meningen att det finns mer eller mindre öppna krav på allmän sammanhållning i Svågadalen;

att detta har förstärkts av nämnden och att det finns för lite utrymme för kritik och opposition. En del menar att ett "vi och dom" har etablerats; att nämnden håller ihop och slår ifrån sig kritik. Den här typen av kritik står en minoritet för, det handlar om cirka 20 personer, som har en sammanhängande och återkommande kritik. Alla kan förvisso inte bli nöjda i en demokrati, men det är viktigt att inte samma människor känner sig som ständiga förlorare. Denna risk ökar om representativiteten har brister. För Svågadalsnämnden tycks den geografiska representativiteten vara särskilt angelägen att beakta. Den är inte mycket dålig, men den har brister för några områden som tycks medföra vissa förtroendeproblem för nämnden.

I ett sådant här läge vore det en fördel med öppna nämndsammanträden så att svagt representerade områden ges goda möjligheter att tillföra kunskap och synpunkter under mandatperioden. De öppna förmöten som tillämpas är ett alternativ som dock inte verkar fungera helt tillfredsställande, åtminstone efterlyser nämndledamöterna en större livaktighet på dessa förmöten. Flera medborgare menar i enkätsvaren att dessa förmöten blir för styrda av nämnden, samtidigt har nämndledamöterna efterlyst större aktivitet från byalagen att ta ansvar för de öppna nämndsammanträdena. Nämndledamöterna upplever att svågadalsborna i hög grad vill att Svågadalsnämnden tar hand om den sublokala politiken. En kombination av dels relativt korta och fokuserade förmöten och dels öppna nämndsammanträden är kanske en fruktbar väg att

stärka den deliberativa demokratin och därmed att mer kontinuerligt försöka säkra värdena representativitet och ansvarsutkrävande.

Vad är för övrigt alternativet? Kan demokrativärdena representativitet och ansvarsutkrävande förstärkas om Svågadalsnämnden läggs ner? Det är svårt att se. Den är ju trots allt ett folkvalt "maktcentrum", som med ett demokratiskt val syftar till att tillgodose representativitet och som tydliggör svaret för de gemensamma angelägenheterna i bygden. Demokrati handlar i grunden om villkorad maktkoncentration. Villkoret för denna maktkoncentration är fungerande demokratiska val med reella möjligheter att utkräva ansvar. Alternativet för Svågadalen är istället att det byapolitiska utvecklingsarbetet sker i ett brokigt och förvisso spännande landskap av föreningar och grupper med svåröverskådliga relationer och kontakter till Hudiksvalls kommun och andra myndigheter. Det är knappast ett bra alternativ ur demokratisynpunkt.

### *Rättssäkerhet, service och handlingskraft*

Rättssäkerhet är ett fundamentalt värde för en väl fungerande demokrati. Det handlar om individens rättigheter i förhållande till den offentliga makten och om spelregler som underlättar kontroll av makthavare samt begränsar deras möjligheter att dra personliga fördelar av sitt uppdrag eller ämbete. Vi har inte kunnat finna någon allvarlig kritik av

rättssäkerhetskaraktär mot Svågadalsnämnden. Nämnden har förvisso blivit JO-anmäld, men det innebar endast att JO gav mindre anmärkningar, dels med avseende på att diarieföringen vid ett tillfälle inte hade skett i enlighet med det skyndsamhetskrav som finns i sekretesslagen (det vill säga några dagar för långsamt), dels att de administrativa rutinerna var bristfälliga inför ett möte. När detta upptäcktes av nämnden vidtogs åtgärder omedelbart. Detta förfaringssätt hade Justitieombudsmannen inget att invända mot. Jävsfrågan, som ofta aktualiseras i en liten bygd, förefaller Svågadalsnämnden hantera på ett rutinemässigt, professionellt sätt.

Centralt för varje demokrati är att försöka förverkliga folkviljan, vilket innebär att politikens utfall hamnar i fokus vid sidan av viktiga processvärden såsom deltagande och representativitet. Med politikens utfall avser vi både service av mer löpande karaktär (servicedemokrati) och handlingskraft i den mening att demokratin löpande ställs inför problem och utmaningar som på ett eller annat sätt bör hanteras. Vi har i denna utvärdering bland annat undersökt politikens utfall med avseende på verksamhetens måluppfyllelse. Sammanfattningsvis har Svågadalsnämnden skött sitt verksamhetsuppdrag mycket bra. Ekonomiskt håller nämnden sig inom den givna ramen, trots en mycket betungande hyra för Svågagården, och får ofta lite pengar över. Intressant att notera är att vi inte alls har mött synpunkter på temat "vi får för lite resurser" eller "vi har så tuffa villkor här uppe att vi borde få en ökad

resursram". Nämnden arbetar utifrån den givna resursramen och den gör det på ett klart godkänt sätt.

Effektmålen, som sätts upp av kommunfullmäktige i Hudiksvall, måste också sägas vara uppfyllda på ett tillfredsställande sätt. Svågadalsnämnden klarar sig mycket bra i en jämförelse med kommundelsnämnderna när det gäller uppfyllelse av kommunfullmäktiges effektmål. Svågadalsnämndens nästan uppfyllda och helt uppfyllda mål uppgår till 70 procent och kommundelsnämndernas till 49 procent. Den har heller inte några mål som inte alls är uppfyllda, medan vart fjärde kommundelsnämndsmål inte alls är uppfyllt. Det är som ovan påpekats svårt att jämföra när omständigheterna är så vitt skilda och man bör ha det i åtanke. Kommundelsnämnderna har i genomsnitt 20 stycken fler effektmål än Svågadalsnämnden och deras betydligt större omfattning är säkert försvårande. Svågadalsnämnden har, som ledamöterna har påpekat i föregående avsnitt, små verksamhetsområden som är lätta att överblicka vilket sannolikt underlättar måluppfyllelsen.

Det är en ganska stor del av medborgarna som är nöjda och menar att nämnden mycket eller ganska bra har ansvarat för de olika verksamheterna. 4 av 10 menar att nämnden skött sig mycket eller ganska bra och tycker att kvaliteten på den offentliga servicen har förbättrats. Endast 1 av 10 är missnöjd. Det finns ett område, företagsutveckling/sysselsättning, som var fjärde medborgare är missnöjd med. Denna verksamhet fanns inte från början inom

nämndens ansvarsområde, utan var en del av Hudiksvalls ansvarsområde. Det större missnöjet på detta område ska dels ses mot bakgrund av dess betydande svårighetsgrad, (det är svårt att skapa arbetstillfällen i glesbygden!), dels att eventuella resultat kan ta lång tid. Samtidigt, när vi frågar om det finns beslut eller insatser från Svågadalsnämnden som är särskilt berömvärda, är det många som nämner utvecklingspolitik såsom landsbygds- och företagsutveckling och arbetet med att få Svartsjövägen till Ljusdal klassad som allmän väg. 20 procent av svågadalsborna anser att det finns beslut och insatser som är särskilt berömvärda och 16 procent anger att det finns insatser som man är särskilt kritisk till. Bland dessa nämns bland annat skola och skolskjutsar.

Slutsatsen måste ändå bli att servicedemokratin även fungerar i sublokal tappning utan partier. Resultaten är på många sätt imponerande, inte minst i jämförelse med kommunaldelsnämnderna. Nämnden visar även prov på handlingskraft genom det lyckosamma arbetet med att få Svartsjövägen klassad som allmän väg, vilket är mycket viktigt för svågadalsbornas försörjningsmöjligheter genom pendling.

### *Nya roller i den partilösa demokratin?*

Vad händer med medborgar-, politiker- och tjänstemannaroller när inte partierna finns med? Ett intressant tema är om interaktion och rollsammanblandning tilltar eller om det snarare blir fråga om ett tydliggörande av roller

och en eventuell uppdelning i "vi och dom-kategorier". Av stort intresse är också könsaspekten med tanke på att flera tidigare studier har visat att kvinnor lockas av byapolitiken i högre grad än av traditionell kommunalpolitik. Samtidigt kunde vi i utvärderingens första del se att det var betydligt fler män än kvinnor som var beredda att kandidera till Svågadalsnämnden (Olsson och Forsberg 1997).

Den gamla typen av förtroendemannaroll har utan tvekan fått sin renessans i Svågadalsexperimentet. Här har vi en uppsättning medborgare, en grupp enskilda individer som är beredda att axla ett förtroendeuppdrag utan ekonomisk ersättning. De arbetar hårt med "bygdens bästa" för ögonen. Det är en grupp jämlika förtroendemän och förtroendekvinnor i den meningen att alla som enskilda ledamöter måste sätta sig in i nämndens sakfrågor (generalister); att ingen har arvode eller lön samt att Svågadalsnämndens sammanträden kännetecknas av ett deliberativt samtalsklimat. Den viktigaste skillnaden är att ledamöterna har olika starkt väljarstöd bakom sig. Ordföranden som har erhållit flest röster i valet kan stoltsera med att ha ett närmare 90-procentigt stöd från svågadalsborna. Ledamöterna har med andra ord ett personligt mandat från väljarna. Intressant att notera är att denna typ av förtroendemannaroll tycks locka kvinnor till ett ökat engagemang. Rekryteringsreserven till Svågadalsnämnden har ökat något och blivit jämnt könsfördelad under försöksperioden.

Medborgarrollen i Svågadalen tycks

ha förändrats i riktning mot en mer aktiv medborgare. Svågadalsborna har ökat sitt engagemang i byalag och lokala föreningar under försöksperioden. Däremot är, som sagt, valdeltagandet förhållandevis lågt och minskade i det andra nomineringsvalet 1998. Det partipolitiska engagemanget tycks däremot ligga still. Det kan tolkas som att byalag och lokala föreningar är en konsensusorienterad organisering som har bättre förutsättningar än partier att samspela med Svågadalsnämnden. Samtidigt menar en del svågadalsbor (dock en minoritet) att något av ett "vi och dom" har etablerats mellan medborgare och förtroendevalda. Kanske är detta något oundvikligt som följer med den sublokala politikens formalisering. En viss distansering mellan medborgare och förtroendevalda kan till och med ses som positivt i den meningen att det är fråga om en rollfördelning. Det är något speciellt med att vara förtroendevald. Det innebär ett formellt ansvarstagande som ger medborgarna rätten att utkräva ansvar.

Vad kännetecknar tjänstemannarollen i Svågadalsexperimentet? Det handlar egentligen om en person här, det vill säga platschefen vid Svågårdens som, vid sidan av att vara arbetsledare för personalen, också är föredragande och sekreterare i nämnden. Två platschefer har varit anställda under försöksperioden. Den första platschefen slutade under 1999 och blev språkrör för Miljöpartiet. Båda dessa tjänstemän får positiva betyg av sina nämndledamöter. Det är naturligtvis mycket viktigt. Om den ende heltidsan-

ställda tjänstemannen inte skulle fungera i relation till verksamhet och/eller nämnd skulle det kunna få allvarliga följder för den sublokala demokratin. Det finns med andra ord en viss sårbarhet i en sådan här liten organisation.

Platschefen fungerar som "spindeln i näten", både i det politiska och verksamhetsmässiga. Tjänstemannarollen kan beskrivas i termer av den inflytelserika generalisten. Vid nämndsammanträdena får han som föredragande en mycket central och aktiv roll, både som pådrivare och vägledare. På det sammanträde som vi deltog som observatörer underströk han vid några tillfällen att nämnden måste komma till beslut och att han behövde ett beslut för att kunna gå vidare etc. Han var dock inte styrande i en innehållslig mening. I det avseendet tycktes nämndledamöterna inte behöva någon som helst hjälp. Diskussionen var som sagt intensiv till och från. Vilket inflytande som platschefen har i praktiken är svårt att bedöma på basis av den datatillgång som vi har. Vi kan ändå konstatera att en stark tjänstemannaroll är en realitet även på den sublokala nivån i ett "närdemokratiskt" experiment som detta. Det kan till och med ses som en nödvändig förutsättning med tanke på att nämnden har förtroendevalda som arbetar helt ideellt.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang kan vi dra slutsatsen att detta partiopolitiska experiment inte leder till en tilltagande rollsammanblandning. Det förhåller sig snarare tvärtom, i synnerhet om vi jämför med många andra samarbetsmodeller i byapolitiken och i

det kommunala förnyelsearbetet (Olsson och Forsberg 1997; Montin 1998; Olsson och Montin 1999). Detta framstår ganska naturligt, eftersom Svågadalsnämnden innebär en demokratisk formalisering av den sublokala politiken.

## Svågadalsnämnden och framtiden

Vi har sett att Svågadalsnämnden i utvärderingen fick både ris och ros av svågadalsborna, även om de positiva resultaten genomgående var starkare. En fråga av mer avgörande eller definitiv karaktär var naturligtvis denna: "Tycker Du att Svågadalens opolitiska nämnd ska göras permanent, det vill säga att behålla den opolitiska nämnden efter försökstidens slut?". På denna fråga svarade 59 procent "ja" och knappt 28 procent "nej". Intressant att notera var att endast 13 procent avstod från att ta ställning till denna avgörande fråga, vilket kan jämföras med de betydligt mer frekventa "vet ej-svar" som förelåg när medborgarna bedömde nämndens insatser. Det är med andra ord en absolut majoritet bland svågadalsborna som är så nöjda med demokratiexperimentet att de vill se det som ett permanent inslag i den lokala demokratin. I det öppna svarsalternativet lämnades kommentarer av hela 87 svarande (nästan 30 procent). Drygt 50 stycken eller cirka 60 procent av dessa var positiva.

De politiska partierna i Hudiksvalls kommun tillfrågades hur de tyckte att Svågadalsnämnden har fungerat och

hur de såg på nämndens framtid<sup>2</sup>. Överlag fanns en positiv inställning till nämndens existens och man såg gärna en förlängning av demokratiexperimentet med ytterligare en mandatperiod. Centerpartiet kunde redan hösten 2001 tänka sig att permanenta nämnden, med en eventuell förändring om det fanns behov. Moderaterna var det enda parti som hösten 2001 förespråkade att Svågadalsnämnden skulle läggas ner:

Svågadalsnämnden i dess nuvarande form bör läggas ner och hela ansvaret för Svågadalen tas över av Dellenbygdens KDN. Däremot ser vi det angeläget att engagemanget från människorna i Svågadalen tas tillvara (e-post 010821från Moderaterna i Hudiksvall).

Försöket med en partiopolitisk nämnd i Svågadalen bygger på att de politiska partierna i Hudiksvalls kommun är överens om att formellt utse ledamöterna till nämnden. Moderaternas inställning hösten 2001, att Svågadalsnämnden i dess nuvarande form borde läggas ner, kan tolkas som en förändring mot deras tidigare inställning. Det var därför viktigt att noga kontrollera uppgifterna vilket vi gjorde och vi lät därför moderaterna i Hudiksvall förtydliga sitt ställningstagande:

Svågadalsnämnden i dess nuvarande form bör läggas ner och i stället för rent kommunala angelägenheter inriktas mot sådana aktiviteter som kan ge tillväxt och utveckling i bygden. Utöver näringslivsfrågor kan en lokal 'Svågadalsnämnd' vara till fördel för frågor om fritid, kultur, vägar, arbete, butiker och överhuvud frågor som engagerar innevanarna. Det är alltså viktigt att engagemanget från människorna i

Svågadalen tas tillvara (e-post 011018 från Moderaterna i Hudiksvall).

Moderaterna i Hudiksvall menade att Svågadalsnämndens område och befolkningsunderlag är för litet för att självstyret "för rent kommunala angelägenheter" ska fungera, men de preciserade sig inte mer vad det gällde Svågadalsnämndens framtida existens och innehåll. De nämnde inte heller något om att avvakta utvärderingen av Svågadalsnämnden innan de tog ställning, något som påpekades av flera av de övriga partierna. När utvärderingen var färdig i november 2001 tycktes fram-tiden därför vara ganska osäker för Svågadalsnämnden, mot bakgrund av moderaternas något oklara hållning.

Den 26 augusti 2002 beslutade Hudiksvalls kommunfullmäktige att permanenta Svågadalsnämnden i enlighet med majoriteten av medborgarna i Svågadalen. Ingen reservation mot beslutet inkom från Moderaterna. Dessutom har fullmäktige låtit sprida erfarenheterna från Svågadalsnämnden:

Kommunfullmäktige beslutar

Att kommundelsnämnderna, i likhet med Svågadalsnämnden, får rätt att inom vissa ramar engagera sig i landsbygdsutvecklingsfrågor och näringslivsfrämjande åtgärder, samt utveckla former för när demokratiskt inflytande. (Protokoll kommunfullmäktige 2002 08 26)

Det tredje valet i Svågadalsnämndens historia kommer därmed att gå av stapeln den 17 november 2002 (Protokoll Svågadalsnämnden 2002 09 25). Nomi-

neringsarbetet och förberedelserna inför valet pågår och det finns all anledning att fortsätta att studera Svågadalsnämnden, som i permanent tillstånd knappast längre kan gå under beteckningen experiment. Beslutet att permanenta nämnden ger upphov till flera frågor, till exempel om valrörelsen kan komma att ta sig andra uttryck och hur nämnden kommer att lösa den viktiga frågan om representativitet.

## Ett experiment värt att sprida?

I den första utvärderingsrapporten från 1997 konstaterade vi att Svågadalsnämnden hade fått mycket uppmärksamhet i media under sitt första verksamhetsår. Till Folkrorelserådet *Hela Sverige ska leva*, som på olika sätt hade backat upp projektet, inkom önskemål om information och frågor om hur man startar försöksverksamhet med partiopolitiska nämnder. Fyra år senare har, så vitt vi vet, ingen mer försöksverksamhet med partiopolitisk nämnd kommit igång. Möjligen kan vi nämna Åre kommun, som åtminstone har inspirerats av Svågadalen när man har utvecklat sin egen försöksverksamhet med områdesstyrelse för kommundelen Kallbygden (Johansson 2001, sida 630).

Hur kan vi förstå det svala intresset för partiopolitiska nämnder i kommun-sverige? Utifrån byalagens perspektiv kan vi fråga oss om svågadalsfallet är ett ouppnåeligt ideal snarare än en konkret förebild? I 1997 års rapport talade en del resultat för denna tolkning och



vi poängterade att:

Det finns en risk för att ett litet antal radikala experiment, som i Svågadalen, blir föregångare och symbolexperiment som många andra byagrupper attraheras av men som det av flera skäl kan vara svårt att ta efter och sprida i större skala. Detta kan verka negativt på motivationen hos andra grupper (Olsson och Forsberg 1997, sida 44).

Den kritik som fanns, bland annat från andra byalag i Hudiksvalls kommun, handlade mest om satsningen på Svågadalsprojektet och i synnerhet den stora investeringen i Svågagården. Det betraktades av många som ett uppifrånprojekt som kommunen kunde visa upp för omvärlden, samtidigt som det rent innehållsmässigt var svårt att urskilja någon substantiell kritik mot det som växte fram i Svågadalen. Dessa stora satsningar upplevdes ändå av många som ouppnåeliga och unika för Svågadalen. Det är dock viktigt att skilja på Svågadalsprojektet och Svågagården, å ena sidan och Svågadalsnämnden, å den andra. Inledningsvis antydde vi att man kan se Svågadalsprojektet som ett uppifrånprojekt, medan initiativ och engagemang för Svågadalsnämnden kommerifrån i hög grad. Den partiopolitiska nämnden kan naturligtvis spridas som demokratimodell utan att Svågadalsprojektets övriga inslag behöver aktualiseras. Man kan till och med hävda att Svågagården delvis utgör en belastning för nämnden med tanke på de höga lokalkostnaderna. Mot bakgrund av detta framstår det något märkligt att ingen mer försöksverksamhet kommit igång, inte minst med tanke på att Folkrö-

relserådet bidrog aktivt för en spridning under senare delen av 1990-talet.

Det begränsade intresset för att testa modellen kan åtminstone förstås i relation till tre aspekter. För det första krävs det ett mycket brett, lokalt partiopolitiskt samförstånd för att få igång partiopolitisk försöksverksamhet. Även om det sällan deklarerats öppet finns sannolikt en betydande misstänksamhet mot den här typen av experiment från ledande kommunalpolitiker. Partidemokratins dominans är, som sagt, en realitet. För det andra finns säkert också en viss försiktighet från lokala utvecklingsgrupper och byalag att ge sig in i rollen som formellt förtroendevald med ansvar för kommunala budgetmedel. För det tredje pågår ju svågadalsexperimentet och det kan möjligen vara så att intresserade aktörer avvaktar erfarenheter och utvärderingsresultat.

Kan det vara så att förutsättningarna i någon mening är unika för Svågadalen? Finns det skäl att anta att det är svårt att sprida den partiopolitiska nämnden till andra kommuner och byar? För att närma sig den frågan är det lämpligt att börja med vad svågadalborna själva anser. I medborgarenkäten ställde vi följande fråga: "Är Svågadalsnämndens opolitiska nämnd ett alternativ som borde få större spridning i svenska kommuner?" På denna fråga svarade drygt 34 procent "i hög grad" och drygt 31 procent "i viss grad". Det är med andra ord närmare 66 procent av svågadalborna som vill se sitt experiment prövas även på andra ställen. 23 procent ville inte alls att modellen ska spridas.

Även för denna fråga är det en liten andel, endast 11 procent, som inte svarade på frågan.

Det är svårt att se att förutsättningarna för Svågadalen är unika. Det är ett begränsat geografiskt område med flera byar, mellan vilka det finns en viss rivalitet men främst ett väl utvecklat samarbete. I synnerhet är det fråga om gemensamma intressen i förhållande till omvärlden, vilket stimulerar en sublokalt vi-anda. Vidare kännetecknas orten av befolkningsminskning och försörjningsproblem. Dessa drag sammanfattar inte bara Svågadalen väl, utan hundratals kommundelar i den omfattande svenska gles- och landsbygden. Med fokus på grundläggande förutsättningar borde alltså den partiopolitiska modellen kunna spridas i stor utsträckning. Den begränsade spridningen i praktiken får nog med andra ord förstås i relation till partidemokratins starka institutionalisering och den tveksamhet som finns både hos företrädare för partier och byalag. Frågan är hur välgrundad den tveksamheten är, den är nog mer uttryck för tradition.

## Representativ demokrati utan partier?

Resultaten från denna utvärdering visar att representativ demokrati utan partier kan fungera. Föreställningen om partidemokratins nödvändiga dominans kan därmed ifrågasättas och problematiseras. Implikationerna av detta bör dock diskuteras försiktigt

med tanke på att vi bara har ett sublokalt fall att stödja oss på. Följande vill vi ändå framhålla:

För det första är det olämpligt att mer allmänt påstå att en partilös demokrati måste leda till ett samhälle kännetecknat av elitism och populism i kombination. SNS Demokratiråd framför denna typ av argument, som vi redovisade inledningsvis, men rådet avser förmodligen ett betydligt större samhälle än en kommunal (sannolikt nationen som enhet). I Svågadalen har vi sett att de förtroendevalda arbetar seriöst och helt ideellt. De visar prov på en fin förenings- och förtroendemannatradition. Partier är inte ett generellt verkande vaccin mot populism och elitism. Populism och elitism torde vara ett allmänt gissel som inte sällan kommer till uttryck i stora organisationer och i medialt blickfång. I den "stora" demokratin skulle ett snabbt sönderfall av ett fungerande partisystem sannolikt skapa ett politisk-organisatoriskt vakuum med betydande osäkerhet som följd. I ett sådant läge skulle populism och elitism av ett mer allvarligt slag kunna göra sig gällande (starka särintressen och karismatiska ledargestalter). Svågadalsnämnden visar att seriösa och ideella förtroendemän och kvinnor inte måste vara partipolitiker för att på ett bra sätt kunna ta hand om den sublokala offentliga värdefördelningen. I den "lilla" demokratin går det att bedriva representativ demokrati utan partier.

För det andra skulle en nedläggning av Svågadalsnämnden sannolikt innebära att intresse och engagemang skulle

förskjutas till ett brokigt byapolitiska utvecklingsarbete. Makt och ansvar skulle därmed bli betydligt mer oklart än nu och svågadalsborna skulle få svårare att utkräva politiskt ansvar. Vidare skulle sannolikt välfärdspolitiken ånyo hamna någon annanstans (Dellenbygdens kommundelsnämnd eller i Hudiksvall) och därmed underminera den sublokala autonomin. Det är med andra ord svårt att ur demokratisk synvinkel se några bättre alternativ när utvärderingsresultaten genomgående är så pass positiva. Brokigt lokalt utvecklingsarbete har vi mycket av i dagens förnyelse-Sverige. Det är något förvånande att statliga demokrati- och kommunutredningar inte har problematiserat detta på ett mer kraftfullt sätt från demokratisynpunkt. Av senare års utredningar beskrivs detta snarast i positiva ordalag, som något nödvändigt för att gjuta liv i demokratin och få folk engagerade. Det räcker dock inte med mobilisering och deltagande, även om det är centrala demokrativärden. Svågadalsnämnden är i detta perspektiv ett sätt att skapa mer av demokratisk ordning för det byapolitiska utvecklingsarbetet; att koncentrera makten och att villkora den.

För det tredje är det olyckligt med tillspetsning, att ställa partidemokrati mot partipolitisk demokrati. De behöver inte ses som konkurrerande alternativ. Tvärtom så visar Svågadalen och Hudiksvalls kommun att två olika system av representativ demokrati kan fungera väl sida vid sida. Det är därför svårt att instämma i Demokratiutredningens slutsats att partierna utmanas

eller hotas av Svågadalsnämnden, snarare bidrar nämnden till att komplettera partidemokratin i ett område där partiernas ställning redan är mycket svag. Det kan i själva verket sägas innebära en *demokratisk fördjupning* eller, för att återknyta till Ulla Herlitz, att det demokratiska underskottet utmanas; att det partipolitiska tomrummet fylls (Herlitz 1999). Dessutom har detta möjliggjorts med aktivt bidrag från de politiska partierna i Hudiksvalls kommun.

Däremot är det inte lika klart vilka konsekvenser som partipolitiska inslag skulle kunna få på längre sikt. Skulle partidemokratin kunna undermineras i en mer allmän mening? Förvisso kan små steg, små förändringar i långa loppet medföra en samhällsomvandling, men det känns långsökt att framtidens demokrati skulle bli helt partilös. Ulla Herlitz argument om en förändrad värdebas från partiideologi till platsideologi är intressant i detta sammanhang och skulle möjligen kunna tolkas som en hypotes om partipolitikens successiva försvinnande. Hon menar att även beslutsfattande i partnerskap, som har blivit allt vanligare i och med EU:s strukturfondsarbete, är uttryck för en platsideologi. Vad detta egentligen står för kan diskuteras och Herlitz efterlyser själv mer forskning om hur platsideologin ser ut (Herlitz 1999). I grunden handlar det om att göra gemensam sak för det som är bra för bygden. Denna ambition har sannolikt förstärkts, i synnerhet genom bygderörelsen, men vi måste samtidigt komma ihåg att det inte är en ny företeelse. Strävan att göra gemensam sak för sin hembygd finns i

olika regionala, lokala och sublokala sammanhang både utanför och inom ramen för partiväsendet. Det finns en lång samarbetstradition mellan svenska partier, där partiideologin tonas ned för "bygdens bästa".

Viktiga empiriska studier av lokala partier - som generellt sett är unga partibildningar - visar dessutom att vänsterhögerskalan har en fortsatt relevans tillsammans med två andra dimensioner, nämligen en solidaritets- och miljödimension (Fridolfsson och Gidlund 2002). Det finns alltså ett antal tydliga intressedimensioner även bland nya partibildningar, som visar att partipolitiken knappast blir mindre ideologisk, kanske snarare mer ideologiskt komplex och sammansatt, vilket kan innebära både fragmentering och förnyelse av partilivet. Mot bakgrund av detta kommer partier eller andra valallianser sannolikt att behövas även framgent. Det är i den lilla skalan, där personkontakterna är många och interaktionen relativt intensiv, som förutsättningar finns för en partiopolitisk representativ demokrati. Det handlar om en sublokal identitet och gemenskap som resulterar i en konsensusorienterad demokrati. På kommunnivå, när det rör sig om många tusentals medborgare, är det svårt att se att en partiopolitisk demokrati skulle vara lämplig. Partier är och torde, som sagt, förbli viktiga länkar mellan medborgare och förtroendevalda i den lokala demokratin.

Den svåra och växande klyftan mellan centrum och periferi i svensk politik kan motivera en mer generell försöksstrategi med partiopolitiska sublokala

nämnder. Regional ekonomisk ojämlikhet i kombination med partipolitikens försvagning och byapolitikens renässans talar för detta. En tolkning är att dagens partisystem inte fångar upp den regionala skiljelinjen på ett tillfredsställande sätt, åtminstone inte för människor i periferin. Den politiska organisering som framstår som fruktbar i periferin är den konsensusinriktade verksamheten i byalag och lokala utvecklingsgrupper snarare än partipolitiken. Den partiopolitiska nämndmodellen kan sägas vara väl anpassad till denna "nya" verklighet och kan idealt innebära en samtidig demokratisering av den brokiga byapolitiken och en fördjupning och vitalisering av den kommunala partibaserade demokratin. På detta sätt kan vi tala om en tredje ståndpunkt; en underifrånstrategi som balanserar representativitets- och deltagardemokratiska värden. Denna strategi kan till och med ge bättre förutsättningar att genomföra vissa kommunsammanslagningar, som kan komma att upplevas nödvändiga i en fortgående förstärkning av den regionala obalansen. Ekonomin för många svenska kommuner undermineras genom ett minskat befolkningsunderlag och en allt större andel äldre. Det är tveksamt om strategier som skatteutjämningssystem och kommunsamverkan räcker i det långa loppet.

Ur ett demokratiskt förnyelseperspektiv är den partiopolitiska nämnden en modell som bör prövas mer grundligt och långsiktigt. Därför är det bra att Svågadalnsnämnden nu ges möjlighet att fortsätta i permanent form, och

modellen borde även testas på försöksbasis på flera ställen som gärna varierar med avseende på grundläggande strukturella förutsättningar som befolkning, socio-ekonomiska och geografiska förhållanden. Viktiga frågor, som kräver såväl mer empiriska data som teoriutveckling och debatt, ligger framför oss: Hur skulle förtroendet för Svågadalsnämnden påverkas om befolkningsminskningen skulle tillta och nämndens förmåga att leverera service skulle försvagas? Hur skulle en partiopolitisk nämnd fungera i en betydligt större kommunal del samt i en mer urban miljö? Vad skulle en eventuell spridning av den partiopolitiska modellen kunna betyda för den representativa demokratin på sikt? Hur ser det goda samspelet ut mellan dessa två former av demokratiska system? Vi låter dessa frågor avrunda denna uppsats med en förhoppning om att de kan bilda utgångspunkt för framtida kommun- och demokratiutredningar samt demokratiforskningen i allmänhet.

## 6. Appendix

Tabell 1 Antal nämndledamöter mandatperioden 1998-2001 fördelade efter område och procent representanter bland medborgarna.

Område	Antal nämndledamöter	Andel av röstberättigade, procent <sup>1</sup> (Absoluta tal röstberättigade inom parentes)	Andel i procent av ledamöterna	Representationskvot <sup>1</sup>
Omr 1 Brännås m fl	5	22 % (105)	36	1,64
Omr 2 Björsarv m fl	3	14 % (68)	21	1,50
Omr 3 Dragsved m fl	1	12 % (58)	7	0,58
Omr 4 Stråsjö m fl	0	14 % (67)	0	0
Omr 5 Norrhavra m fl	1	17 % (82)	7	0,41
Omr 6 Ångebo m fl	4	20 % (94)	29	1,45

<sup>1</sup>Representationskvot är kvoten av andelen valda genom andelen röstberättigade väljare. Kvot under 1,00 är underrepresentation och över 1,00 är överrepresentation.

Tabell 2 Hur upplevdes kontakten med nämnden/ledamoten. Procent

Område	Mycket eller ganska värdefull	Inte särskilt eller inte alls värdefull	Ej svar	Summa
Överrepresenterade områden (1,2 och 6)	69	23	8	100
Underrepresenterade områden (3, 4 och 5)	32	51	17	100
Samtliga områden (1-6)	55	33	12	100

## 7. Käll- och litteraturförteckning

### *Otryckta källor*

#### **Intervjuer** (telefonintervju (ti), besöksintervju (bi))

- 1996 Per Axelson, Bobygdens framtid (bi)  
Bengt Gill, planeringschef, Hudiksvalls kommun (ti)  
Eva Isaksson, projektledare, Hudiksvalls kommun (ti)  
Bengt Joelsson, Svågalens intresseförening (bi)  
Lars Linde, Bobygdens framtid, (bi)  
Birgitta Persson, Enångers framtid (bi)  
Ingvar Persson, Lindefallets utvecklings AB (bi)  
Kristina Skov, Norrbo framtid (bi)  
Börje Sundin, näringslivsrådgivare, Hudiksvalls kommun (ti)  
Bernt Söderström, kommunalråd, Hudiksvalls kommun (ti)
- 1997 Ingeborg Björk, suppleant i Svågalensnämnden (bi)  
Mats Blom, ledamot Svågalensnämnden (bi)  
Arne Edström, v ordf Svågalensnämnden (bi)  
Ingrid Kalén, suppleant i Svågalensnämnden (bi)  
Marianne Thunhult, ordf i Svågalensnämnden (bi)  
Majlis Vikström, ledamot Svågalensnämnden (bi)
- 2001 Monica Bergerståhl, ledamot Svågalensnämnden (bi)  
Kristina Bäckström, ordförande Svågalens Intresseförening (ti)  
Bengt Gill, planeringschef, Hudiksvalls kommun (bi)  
Arne Edström, ordförande Svågalensnämnden (bi)  
Sture Joelsson, skoterklubben (ti)  
Brita Knollenburg, ordförande Stråsjö byalag (ti)  
Ulf Nordgren, ledamot Svågalensnämnden (bi)  
Olle Paulsson, ledamot Svågalensnämnden (bi)  
Bengt Skarp, ledamot Svågalensnämnden (bi)  
Anders Svedman, ekonomichef, Hudiksvalls kommun (bi)  
Jerker Svensson, landstingsråd vänsterpartiet (ti)  
Marianne Thunhult, ledamot Svågalensnämnden (bi)  
Lars Wasell, platschef, Svågagården (bi)  
Anette Åhs, f d ordförande Svågalens Intresseförening (ti)

Observationer: Svågadalsveckan 1997  
Svågadalsnämndens möte med Dellenbygdens kdn  
2001 05 16  
Svågadalsnämndens ordinarie möte 2001 05 16

Internet [www.svagadalen.com](http://www.svagadalen.com)  
<http://www.algonet.se/~svdalen/index.htm>  
[www.lo.se](http://www.lo.se) : Nelander, Sven och Lönnros, Elisabeth (2000) *Facklig organisationsgrad 2000* LO/Löne- och välfärdsenheten – augusti 2000

## Tryckta källor

### Offentligt tryck

Hudiksvalls kommun Kommunfullmäktigeprotokoll 1996 01 29  
Bokslut 1999  
Årsredovisning 2000  
Enkätmaterial 1996  
Enkätmaterial 2001  
Div broschyrmaterial  
Svågadalsprojektet *stencil* 1991

Beslut 2000 11 08, dnr 3005-1999, Justitieombudsmannen Kerstin André

*Demokratiutredningen (2000) En uthållig demokrati SOU 2000:1*

*Kommundemokratikommittén (2001) Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting SOU 2001:48*



## Referenser

Andrén, Nils, 1966

*Från kungavälde till folkstyre.* Stockholm: Liber.

Carlsson, Lars, 1993

*Samhällets oregerlighet.* Stockholm: Symposion Graduale.

Englund, Tomas, 2000

*Deliberativa samtal som värdegrund – historiska perspektiv och aktuella förutsättningar.* Skolverket.

Fridolfsson, Charlotte och Gullan Gidlund, 2002

*De lokala partierna och den nya politiska kartan.* Örebro: Novemus-Örebro universitet.

Gidlund, Gullan och Tommy Möller, 1999

*Demokratins trotjänare.* Demokratiutredningen. Forskarvolym X. SOU 1999:130.

Hadenius, Stig, Björn Molin och Hans Wieslander, 1993

*Sverige efter 1900. En modern politisk historia.* Stockholm: BonnierAlba.

Herlitz, Ulla, 1998

*Bygderörelsen i Sverige.* Östersund: Institutet för regionalforskning. Working Paper No.11.

Herlitz, Ulla, 1999

”Bygdens organisering”. I Amnå, Erik (red). *Civilsamhället.* Forskarvolym VII. Demokratiutredningen, SOU 1999:84.

Holmberg, Sören och Peter Esaiasson, 1988

*De folkvalda. En bok om riksdagsledamöterna och den representativa demokratin i Sverige.* Stockholm: Bonnier Fakta Bokförlag AB.

Johansson, Folke, 2001

”Kommundelsnämnder ur demokratisk synpunkt”. I SOU 2001:48. *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting.* Bilagor till betänkande av Kommundemokratikommittén.

Klausen, Jan Erling, 1999

”Direkt valg til bydelsutvalg”. I *Regionale trender.* Tema: Byforskning. Norsk Institutt for by- og regionforskning. 2/99.

Lennqvist-Lindén, Ann-Sofie och Jan Olsson, 2001

*Representativt demokrati utan partier. Utvärdering av Svågadalsnämnden 1996-2001.*

Örebro: Novemus-Örebro universitet.

Lewin, Leif, 2001

"Att utkräva politiskt ansvar". I *Politologen*, hösten 2001.

Lipset, Seymour Martin och Stein Rokkan, red. 1967

*Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives.* Macmillan:

London.

Manin, Bernard, 1997

*The Principles of Representative Government.* Cambridge University Press:

Cambridge.

Montin, Stig, 1998

*Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser.* Demokratiutredningen SOU

1998:115. Stockholm: Fritzes Förlag.

Olsson, Jan och Anette Forsberg, 1996

*Byapolitiken..* Örebro: Novemus Örebro universitet.

Olsson, Jan och Anette Forsberg, 1997

*Byapolitiken* Novemus arbetsrapport 1997:1

Olsson, Jan, 1998

*Underifrån-revolution i kommunal organisation? En utvärdering av Gävle kommuns demokratiprojekt.* Rapport Novemus.

Olsson, Jan, 1999

"Demokrati utan partier". I Montin, Stig och Olsson, Jan (red) *Demokrati som experiment. Försöksverksamhet och förnyelse i svenska kommuner.* Örebro: Örebro universitet-Novemus.

Palme, Sven Ulric och Ernst-Folke Lindberg,, 1962

"De första stadsfullmäktigevalen". I *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862-1962.* En minnesskrift utgiven av Svenska Landskommunernas Förbund, Svenska Landstingsförbundet, Svenska Stadsförbundet. Stockholm.

Palme, Sven Ulric, 1962

"De första proportionella kommunalvalen". I *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862-1962.* En minnesskrift utgiven av Svenska Landskommunernas Förbund, Svenska Landstingsförbundet, Svenska Stadsförbundet. Stockholm.

Petersson, Olof, med flera 2000. *Demokrati utan partier?* Demokratirådets rapport 2000. Stockholm: SNS förlag.

## Övrigt

Bergroth, Alf och Maria Bergroth, 1992  
Utvärdering av Svågadalsprojektet . Slutrapport (stencil)

Carlson, Helén och Bengt Fornanader, 1999  
*Översyn av situationen vid Svågadals skola augusti 1999* Komrevrapport.

Hamlin, Roland, 2001  
Slutrapport Jobb i Dalen 2000-12-08 samt komplettering 2001-02-12  
Nilsson Hedström, Lotta och Ingrid Kalén 1998-10-02 *Erfarenheter efter 2 ¼ år med Svågadalsnämnden*

Westerståhl, Jörgen, 1956  
"Servicedemokrati". I *Dagens Nyheter* 4 augusti 1956

## Noter

<sup>1</sup> Tjänstesektor: de som uppgivit handel/restaurang/hotell, samfärdsel/post/tele, privat tjänstesektor och övriga tjänster.

<sup>2</sup> Svar inkomna från socialdemokraterna, vänsterpartiet, centerpartiet och moderaterna.